Deutscher Bundestag **Drucksache 19/6145**

19. Wahlperiode 28.11.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 19/5465, 19/6090 –

Entwurf eines Gesetzes zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds "Deutsche Einheit"

b) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 19/2499 –

Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2017

A. Problem

Die Regierungen des Bundes und der Länder haben am 18. September 2018 beschlossen, dass der flüchtlingsbezogene Anteil der vom Bund gemäß dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellten Entlastungen für ein Jahr verlängert wird. Durch eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung nach dem Finanzausgleichsgesetz für das Jahr 2018 sollen den Ländern daher die Mittel nach der personenscharfen Spitzabrechnung für den Zeitraum vom 1. September 2016 bis 31. Dezember 2017, der Abrechnung für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. August 2018 sowie für die Abschlagszahlungen für die Monate September 2018 bis Dezember 2018 zur Verfügung gestellt werden. Für den Zeitraum vom 1. September 2016 bis 31. August 2018 ergibt sich ein Zahlungsbetrag des Bundes zugunsten der Länder von rund 1,5 Mrd. Euro. Die Nachzahlung beträgt

für den Zeitraum vom 1. September 2016 bis 31. Dezember 2017 rund 961 Mio. Euro, der Zahlungsbetrag für den Zeitraum 1. Januar 2018 bis 31. August 2018 rund 494 Mio. Euro. Die Höhe der Abschlagszahlungen für die Monate September 2018 bis Dezember 2018 beläuft sich auf zusammen rund 153 Mio. Euro.

Mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen war den Ländern, beschränkt auf die Jahre 2016 bis 2018, eine Integrationspauschale in Höhe von jährlich 2 Mrd. Euro im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung zur Verfügung gestellt worden. Die Regierungen des Bundes und der Länder haben am 18. September 2018 eine einjährige Verlängerung dieser Bundesleistungen beschlossen. Zudem soll für das Jahr 2019 der bisherige Jahresbetrag nach dem vorgenannten Beschluss um 435 Mio. Euro auf insgesamt rund 2,4 Mrd. Euro aufgestockt werden.

Mit der Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 2019 sollen die Länder rund 482 Mio. Euro als Abschlagszahlung für die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Länder für Asylbewerber und Flüchtlinge und rund 2,4 Mrd. Euro als Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Gemeinden im Rahmen einer Integrationspauschale erhalten. Darüber hinaus soll die vertikale Umsatzsteuerverteilung für die Jahre ab 2019 um einen jährlich gleichbleibenden Festbetrag in Höhe von rund 2,2 Mrd. Euro zugunsten der Länder und zulasten des Bundes geändert, damit dem Auslaufen der fiktiven Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (FDE) Rechnung getragen und die seit 2005 fortbestehende Beteiligung der Länder an der fiktiven Abfinanzierung des FDE mit Ablauf des Jahres 2018 beendet werden.

Mit dem Auslaufen der FDE-Abfinanzierung entfällt für das Jahr 2019 auch die sachliche Grundlage für die von den Gemeinden zu leistende Mitfinanzierung der FDE-Finanzierungslasten ihrer jeweiligen Länder über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage. Die Regelung des § 6 Absatz 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes ist damit nicht mehr erforderlich und soll aufgehoben werden.

Die Regierungen des Bundes und der Länder haben sich zudem darauf verständigt, die ursprünglich bis zum Jahr 2018 befristete Entlastung der Kommunen von den zusätzlichen Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte um ein Jahr zu verlängern. Hierzu soll die erhöhte Beteiligung des Bundes an den KdU, die nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch festgelegt ist, um ein Jahr verlängert werden.

Im Zuge der Vereinbarung zwischen den Regierungen des Bundes und der Länder zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration vom 7. Juli 2016 hatte die Bundesregierung zugesagt, den Ländern die für den Wohnungsbau im Integrationskonzept in Aussicht gestellten Mittel in Höhe von jeweils 500 Mio. Euro für die Jahre 2017 und 2018 als Kompensationsmittel zu gewähren. Dieser Betrag soll den Ländern auch im Jahr 2019 zur Verfügung gestellt und zu diesem Zweck § 3 Absatz 2 und § 4 Absatz 4 des Entflechtungsgesetzes entsprechend geändert werden.

Mit der Gründung der Generalzolldirektion (GZD) zum 1. Januar 2016 wurden die Bundeskassen entsprechend der Regelung des § 79 Absatz 3 der Bundeshaushaltsordnung der GZD angegliedert und unmittelbar der Leitung der Direktion II der GZD unterstellt (Gesetz zur Neuorganisation der Zollverwaltung, BGBl. 2015 Teil I S. 2178). Damit waren die Bundeskassen nicht in die allgemeine Organisationsstruktur der GZD eingebunden. Da diese organisatorische Anbindung der Bundeskassen an die GZD jedoch zu merklichen Reibungsverlusten aufgrund der

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Leitungsspanne führt, sollen die Bundeskassen durch eine Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes in die allgemeine Organisationsstruktur der GZD eingebunden werden.

Das Gesetzesvorhaben soll zudem dazu genutzt werden, die Außerkrafttretensregelungen im Maßstäbegesetz und im Finanzausgleichsgesetz mit den diesbezüglichen Bestimmungen im Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften abzustimmen.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 19/5465, 19/6090 in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten und Erfüllungsaufwand

Bezüglich der Kosten und des Erfüllungsaufwands wird auf die Darstellung auf Drucksache 19/5465 verwiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 19/2499 wolle der Bundestag beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/5465, 19/6090 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 28. November 2018

Der Haushaltsausschuss

Peter Boehringer
Vorsitzender und Berichterstatter

Eckhardt Rehberg
Berichterstatter

Martin Gerster
Berichterstatter

Otto Fricke
Berichterstatter

Dr. Gesine Lötzsch
Berichterstatterin

Sven-Christian Kindler
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Eckhardt Rehberg, Martin Gerster, Peter Boehringer, Otto Fricke, Dr. Gesine Lötzsch und Sven-Christian Kindler

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/5465** in seiner 62. Sitzung am 9. November 2018 und die dazugehörige Stellungnahme des Bundesrates mit der Gegenäußerung der Bundesregierung auf **Drucksache 19/6090** in seiner 67. Sitzung am 28. November 2018 dem Haushaltsausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Inneres und Heimat, dem Finanzausschuss und dem Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen zur Mitberatung überwiesen. Der Bericht der Bundesregierung auf **Drucksache 19/2499** wurde am 15. Juni 2018 mit Sammelüberweisung auf Drucksache 19/2768 dem Haushaltsausschuss federführend sowie dem Ausschuss für Inneres und Heimat, dem Ausschuss für Arbeit und Soziales, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Gesetzentwurf wird der Beschluss der Regierungen des Bundes und der Länder vom 18. September 2018 umgesetzt, den flüchtlingsbezogenen Anteil der vom Bund gemäß dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellten Entlastungen für ein Jahr zu verlängern.

Durch eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung nach dem Finanzausgleichsgesetz für das Jahr 2018 stellt der Bund den Ländern die Mittel nach der Spitzabrechnung für den Zeitraum vom 1. September 2016 bis 31. Dezember 2017, der Abrechnung für den Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 31. August 2018 sowie für die Abschlagszahlungen für die Monate September 2018 bis Dezember 2018 zur Verfügung. Für den Zeitraum vom 1. September 2016 bis 31. August 2018 ergibt sich ein Zahlungsbetrag des Bundes zugunsten der Länder von rund 1,5 Mrd. Euro. Die Nachzahlung beträgt für den Zeitraum vom 1. September 2016 bis 31. Dezember 2017 rund 961 Mio. Euro, der Zahlungsbetrag für den Zeitraum 1. Januar 2018 bis 31. August 2018 rund 494 Mio. Euro. Die Höhe der Abschlagszahlungen für die Monate September 2018 bis Dezember 2018 beläuft sich auf zusammen rund 153 Mio. Euro.

Mit der Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 2019 erhalten die Länder rund 482 Mio. Euro als Abschlagszahlung für die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Länder für Asylbewerber und Flüchtlinge und rund 2,4 Mrd. Euro als Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Gemeinden im Rahmen einer Integrationspauschale. Darüber hinaus wird die vertikale Umsatzsteuerverteilung für die Jahre ab 2019 um einen jährlich gleichbleibenden Festbetrag in Höhe von rund 2,2 Mrd. Euro zugunsten der Länder und zulasten des Bundes geändert; damit wird dem Auslaufen der fiktiven Abfinanzierung des FDE Rechnung getragen und die seit 2005 fortbestehende Beteiligung der Länder an der fiktiven Abfinanzierung des FDE mit Ablauf des Jahres 2018 und damit ein Jahr früher als bisher vorgesehen beendet.

Die erhöhte Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU), die nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch festgelegt ist, wird um ein Jahr verlängert.

Mit dem Auslaufen der FDE-Abfinanzierung entfällt für das Jahr 2019 die sachliche Grundlage für die von den Gemeinden zu leistende Mitfinanzierung der FDE-Finanzierungslasten ihrer jeweiligen Länder über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage. Die Regelung des § 6 Absatz 5 des Gemeindefinanzreformgesetzes ist damit nicht mehr erforderlich und wird aufgehoben.

Das Gesetzesvorhaben soll zudem die Außerkrafttretensregelungen im Maßstäbegesetz und im Finanzausgleichsgesetz mit den diesbezüglichen Bestimmungen im Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften abstimmen.

Durch Änderungen von § 3 Absatz 2 und § 4 Absatz 4 des Entflechtungsgesetzes stehen den Ländern im Jahr 2019 zusätzliche Mittel in Höhe von 500 Mio. Euro als Kompensationszahlungen wegen der Beendigung der

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Finanzhilfen des Bundes zur sozialen Wohnraumförderung zu. Der Betrag wird auf die Länder nach gesetzlich festgelegten Schlüsseln verteilt (§ 4 Absatz 4 des Entflechtungsgesetzes) und unterliegt gemäß § 5 des Entflechtungsgesetzes einer investiven Zweckbindung.

Die Bundeskassen werden durch eine Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes in die allgemeine Organisationsstruktur der GZD eingebunden.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/5465, 19/6090 in seiner 30. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und FDP, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Finanzausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/5465, 19/6090 in seiner 24. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und FDP, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** hat den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/5465, 19/6090 in seiner 10. Sitzung am 28. November 2018 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und FDP, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** gemäß Einsetzungsantrag (Drucksache 19/1837) in seiner 10. Sitzung am 7. November 2018 mit dem Entwurf eines Gesetzes zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ (Drucksache 19/5465) befasst und folgende Stellungnahme abgegeben:

„Folgende Aussage zur Nachhaltigkeit wurde in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Die mit dem Gesetz geregelten Änderungen der Einnahmeverteilung von Bund, Ländern und Gemeinden haben keine Relevanz in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Managementregeln, Sustainable Development Goals (SDGs) und Indikatoren:

• Managementregel 2 - Grundregel: Drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und soziale Verantwortung)

• Managementregel 8 — Schuldenregel

• Managementregel 10 - Regel zum sozialen Zusammenhalt

• SDG 1 - Keine Armut

• SDG 8 - Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum

• Indikator 1.1.a - Materielle Deprivation

• Indikator 1.1.b - Erhebliche materielle Deprivation

• Indikator 8.2.a — Staatsdefizit

• Indikator 8.2.b - Strukturelles Defizit

Indikator 8.4 - Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: BIP je Einwohner

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Aussagen zur Nachhaltigkeitsprüfung bzw. die Aussage, dass die durch das Vorhaben vorgenommene Änderung der Einnahmeverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen keine Nachhaltigkeitsrelevanz habe, ist nur zum Teil als plausibel anzusehen. Eine Änderung der Verteilungsmodalitäten hat insofern keine direkte Auswirkung und damit auch keine Auswirkung auf eine nachhaltige Entwicklung, als damit keine Investitionen verbunden sind, vielmehr werden die Gebietskörperschaften dadurch in ihrer ihnen gesetzlich vorgegebenen Aufgabenerfüllung finanziell unterstützt; die Nachhaltigkeit könnte hier erst anhand der mit den bereitgestellten Mitteln von der jeweiligen Gebietskörperschaft getätigten Investitionen bewertet werden. Daher ist die Aussage, durch das Vorhaben seien Nachhaltigkeitsindikatoren nicht berührt insofern plausibel. Allerdings berührt eine bessere Finanzausstattung der Gebietskörperschaften Nachhaltigkeitsaspekte. Sie trägt zu einer Verbesserung der Einnahmesituation und damit zu einer Konsolidierung bzw. Erhaltung der Staatsfinanzen bei (Indikator 8.2a und 8.2b). Ferner wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Indikator 8.4) insofern indirekt verbessert, indem hierbei auch der Unter-Aspekte des sozialen Zusammenhalts (Managementregel 10) berührt ist durch eine bessere Mittelausstattung der Gebietskörperschaften für die Wahrnehmung ihrer vorgegebenen sozialen Aufgaben, wie in der Integration von Flüchtlingen.

Prüfbitte:

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung fragt beim federführenden Bundesminister der Finanzen nach, warum der o.g. Bezug zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nicht hergestellt wurde und welche konkreten Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung in diesem Bereich zu erwarten sind. Der federführende Ausschuss wird über die Antwort des zuständigen Bundesministeriums informiert und gebeten, die Prüfbitte. und Antwort der Bundesregierung in den Bericht aufzunehmen.“

Das **Bundesministerium der Finanzen** erläuterte in seinem Antwortschreiben an den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung vom 28. November 2018 die in der Begründung zu den Gesetzesfolgen unter Punkt IV. 2. „Nachhaltigkeitsaspekte“ gemachte Ausführung „die mit dem Gesetz geregelten Änderungen der Einnahmeverteilung von Bund, Ländern und Gemeinden haben keine Relevanz in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ und legte dar, warum diese Formulierung für den vorliegenden Gesetzentwurf nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen auch weiterhin angebracht sei:

„Inhaltlich sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung bei allen finanzrelevanten Festlegungen - diese umfassen die Artikel 1, 2, 5, 6 und 7 - ausschließlich Regelungen zu Änderungen der föderalen Finanzverteilung vor. Der Schwerpunkt der Änderungen, gemessen an den ausgewiesenen finanziellen Auswirkungen, liegt in der vertikalen Umsatzsteuerverteilung. Regelungen, die die Integrationskosten von Ländern und Gemeinden oder die Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ unmittelbar betreffen, enthält der Gesetzentwurf nicht.

Die Regelungen zur Finanzverteilung von Bund, Ländern und Kommunen stellen ausschließlich auf das Innenverhältnis des Staatssektors ab, ohne unmittelbare Auswirkungen auf Dritte, seien es Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen. Insoweit fehlt es hier nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen überhaupt an konkreten Bezugspunkten zu den Managementregeln 2 und 10, den SDGs 1 und 8 sowie den Indikatoren 1.1a, 1.1b und 8.4., auf die die gutachterliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung abstellt. Der Beirat erkennt dies insofern auch an, als er in seiner gutachterlichen Stellungnahme ausführt: „Daher ist die Aussage, durch das Vorhaben seien Nachhaltigkeitsindikatoren nicht berührt insofern plausibel“. Nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen enthält der Gesetzentwurf zudem keine Bezugspunkte zu den Indikatoren „Staatsdefizit“ (Indikator 8.2.a) und „strukturelles Defizit“ (Indikator 8.2.b), weil durch Änderungen der innerstaatlichen Finanzverteilung der finanzielle Status des Staatssektors als Ganzes unangetastet bleibt, wie in der Begründung unter Punkt IV.3. der Gesetzesfolgen ausgeführt und zudem tabellarisch veranschaulicht (BT-Drs. 19/5465, S. 16).

Der Beirat sieht einen Mangel in den Ausführungen des Gesetzentwurfs zur Nachhaltigkeit vor allem bei den indirekten Wirkungen, die aus den Änderungen der Finanzverteilung resultieren können. Über indirekte Wirkungen der geänderten Finanzverteilung lassen sich allerdings nach hiesiger Einschätzung kaum seriöse Aussagen formulieren.

Dass die Regelungen im Gesetzentwurf die Finanzsituation von Ländern und Gemeinden insgesamt verbessern und die des Bundes insgesamt verschlechtern, ist offensichtlich und wird in der angesprochenen Tabelle in der Gesetzesbegründung für die Jahre 2018 bis 2022 so ausgewiesen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass als Referenz für diesen Ausweis das geltende Recht herangezogen wird. Im Hinblick auf den Nachhaltigkeitsaspekt

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

lässt sich dieses nicht dahingehend verengen, dass Ländern und Kommunen nunmehr eine im Vergleich zum Bund dauerhaft verbesserte Einnahmeposition zugesichert wird, mit der Folge, dass die Einhaltung der Schuldenregel bei den Ländern als gesichert und beim Bund als gefährdet angesehen werden müsste (Managementregel 8 - Schuldenregel). Auch kann die verbesserte Mittelausstattung von Ländern und Kommunen „für die Wahrnehmung ihrer vorgegebenen Sozialen Aufgaben, wie der Wahrnehmung in der Integration von Flüchtlingen" nicht indirekt als nachhaltig unter dem Aspekt des sozialen Zusammenhalts (Managementregel 10) gewertet werden, wie dies in der gutachterlichen Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats angeführt wird. Die Aufnahme, Unterbringung und Integration von geflüchteten Menschen wird durch Länder und Kommunen sichergestellt und führt dort zu entsprechenden Mehrausgaben, weil dies der föderalen Aufgabenteilung und Ausgabenzuordnung im Grundgesetz entspricht. Die mit dem Gesetzentwurf geregelte pauschale Beteiligung des Bundes an den damit verbundenen Kosten von Ländern und Kommunen regelt lediglich die Folgen im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Artikel 106 Absatz 4 Grundgesetz, wonach „die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer ... neu festzulegen [sind], wenn sich das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt...". Weil die Umsatzsteuereinnahmen von Ländern und Kommunen zudem keiner rechtlichen Zweckbindung unterliegen, sondern der allgemeinen Finanzausstattung zugutekommen, sind seriöse Aussagen über mögliche Verwendungen dieser Mehreinnahmen und deren Nachhaltigkeitswirkungen demnach nicht möglich."

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksachen 19/5465, 19/6090 und die Unterrichtung der Bundesregierung auf Drucksache 19/2499 in seiner 27. Sitzung am 28. November 2018 abschließend beraten. Ergänzend hierzu lagen dem Haushaltsausschuss auf Ausschussdrucksache 19(8)3148 Stellungnahmen des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach § 69 Absatz 5 GOBT vor.

Die **Fraktionen der CDU/CSU und der SPD** betonten, die Fortführung der Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen im Jahr 2019 sei ein Zeichen der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes. Gemäß den gemeinsam getroffenen Verabredungen setze der Bund seine umfangreiche finanzielle Unterstützung fort und entlaste die Länder und Kommunen über die Kompensation der Asylbewerberleistungen (Spitzabrechnungen), die (einmalig auf 2,435 Mrd. Euro erhöhte) Integrationspauschale sowie die vollständige Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung für anerkannte Asylbewerber. Allein mit diesen Entlastungen in Höhe von 6,3 Mrd. Euro für 2018 und 2019 seien bereits über drei Viertel der im Koalitionsvertrag vereinbarten 8 Mrd. Euro verplant.

Darüber hinaus erfülle der Bund seine Zusage, die Länder von ihrer Mitwirkungspflicht bei der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit" in Höhe von 2,2 Mrd. Euro pro Jahr ab 2019 zu entbinden. Damit entfalle auch die Mitfinanzierung der westdeutschen Gemeinden über die erhöhte Gewerbesteuerumlage. Dies sei ein weiterer wichtiger Schritt zur Vollendung der deutschen Einheit.

Die Mittel für den sozialen Wohnungsbau zugunsten der Länder würden für 2019 wie im Vorjahr noch einmal um 500 Mio. Euro auf 1,5 Mrd. Euro erhöht. Auch damit setze der Bund eine Zusage um, die mit den Ländern vereinbart worden sei.

Die **Fraktion der AfD** legte dar, die innerhalb des Sondervermögens „Fonds Deutsche Einheit" aufgenommenen Schulden würden absehbar getilgt sein. Als Folge dessen seien Anpassungen bei der Verteilung von Steuermitteln zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vorzunehmen. Dieser Aspekt des Gesetzes werde von der AfD-Fraktion als unproblematisch und sachgerecht bewertet.

Der Gesetzentwurf schreibe jedoch die Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten von Flüchtlingen um ein Jahr fort. Insgesamt würden Länder und Kommunen für 2019 um rund 7 Mrd. Euro entlastet. Dieser Aspekt sei problematisch und Grund für die Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf abzulehnen.

Im Einzelnen sei zu bemängeln, dass die hier geplante Umverteilung ganz ausdrücklich zu Lasten der finanzschwachen Kommunen gehe. Die Bundesbeteiligung an den direkten Kosten für Unterkunft und Heizung von Flüchtlingen werde zurückgefahren, während der Umsatzsteueranteil hochgefahren werde, was die finanzstärkeren Kommunen relativ gesehen entlaste und die finanzschwachen Kommunen sowohl relativ als auch absolut

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

belaste. Auch im Aggregat werde die kommunale Entlastung durch den Bund gegenüber 2018 mit diesem Gesetzentwurf um knapp 130 Mio. Euro reduziert. Ein von der Bundeskanzlerin geschaffenes Problem werde auf diese Weise an die Kommunen weitergereicht. Noch gravierender allerdings wiege der Gesamtkontext, in dem dieser Gesetzentwurf stehe. Nach eigenen Angaben sehe die Bundesregierung die Lösung der Flüchtlingskrise in der Fluchtursachenbekämpfung. Für die Tatsache, dass die größte aller Fluchtursachen in den Sozialleistungen liege, die hierzulande für Migranten bereitgehalten würden, fehle der Bundesregierung jedoch das Verständnis. So gesehen werde mit diesem Gesetzespaket die Situation nicht entschärft, sondern verschärft. Richtig sei es, auf Grenzschließung und die Abschiebung Nicht-Bleibeberechtigter zu setzen statt auf deren Alimentierung in Deutschland. De facto aber werde der Personenkreis der Geduldeten immer größer. Vor dem Hintergrund dieser vollkommen verfehlten Politik im Umgang mit Migranten könne dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht zugestimmt werden. Ein Politikwechsel in dieser Thematik sei Grundvoraussetzung, um die weitere Versorgung der Flüchtlinge zu planen.

Die **Fraktion der FDP** lehnte den von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ ab. In Anbetracht der großen Herausforderung, die die gestiegene Zahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden seit 2015 mit sich brächten, sei eine Unterstützung der Länder und Kommunen für diese Aufgabe angebracht. Hierfür habe die Bundesregierung jedoch bereits das Sondervermögen der Asyl- und Flüchtlingsrücklage eingerichtet, die aus Ausgaberesten des Bundeshaushalts gespeist werde und in der sich bereits 24 Mrd. Euro angesammelt hätten. Allerdings habe die Bundesregierung bisher keinen Euro aus dieser Rücklage entnommen. Die jetzt mit diesem Gesetzesentwurf vorgesehenen finanziellen Zuwendungen an die Länder über Anteile am Umsatzsteuereinkommen entlarvten die Asyl- und Flüchtlingsrücklage als bewusst angelegten Schattenhaushalt.

Zur Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit (FDE) sei zunächst festzustellen, dass über den FDE bisher die Schulden getilgt würden, die im Rahmen der Wiedervereinigung von 1990 angefallen seien. Die Schulden sollten Bund und Länder jeweils zur Hälfte bezahlen. Der Bund habe ab 1. Januar 2005 als Mitschuldner die Verbindlichkeiten des Fonds übernommen. Diese seien seitdem in die Bundesschuld des Bundeshaushaltes integriert. Zum Ausgleich seien der Umsatzsteueranteil des Bundes erhöht sowie Leistungen im Länderfinanzausgleich verringert worden. Die Länder würden einen Teil der Belastung (500 Mio. Euro) im Rahmen der erhöhten Gewerbesteuerumlage zur Mitfinanzierung auf die westdeutschen Kommunen umlegen. Die Schulden aus dem FDE seien vollständig getilgt, sodass ab 2019 der Anteil der Länder an den Tilgungskosten des Fonds entfallen könne. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung sehe dieses vor und plane, die Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder nach der FDE-Abfinanzierung anzupassen. Die Fraktion der FDP lehne diesen Gesetzesentwurf jedoch ab, da nicht sichergestellt sei, dass die Kommunen über den Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlage ebenfalls entlastet würden.

Die **Fraktion DIE LINKE.** hob hervor, dass laut Bericht der Bundesregierung über die Flüchtlings- und Integrationskosten 2017 auf Drucksache 19/2499 der Bund Länder und Kommunen im Jahr 2017 im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten mit insgesamt 6,6 Mrd. Euro unterstützt habe, wobei weitere Beträge aus der noch offenen Spitzabrechnung für den Zeitraum September 2016 bis Dezember 2017 hinzukämen. Darüber hinaus hätte der Bund im Jahr 2017 weitere Ausgaben in Höhe von 14,2 Mrd. Euro getragen, an denen sich die Länder nicht beteiligten. Hiervon seien 6,8 Mrd. Euro auf die Bekämpfung der Fluchtursachen entfallen. Laut dem Bericht der Bundesregierung hätten einige Länder im Rahmen der Berichterstattung zu den Flüchtlings- und Integrationskosten auf eine unzureichende Beteiligung des Bundes an den flüchtlings- und integrationsbezogenen Ausgaben der Länder hingewiesen und weitergehende Forderungen an den Bund erhoben. Aus Sicht der Bundesregierung seien die von einigen Ländern genannten Bundesbeteiligungsquoten von teilweise unter 20 Prozent nicht nachvollziehbar. Der Bericht der Bundesregierung mache nicht deutlich, aufgrund welcher Erkenntnisse die Bundesregierung der Ansicht sei, dass einige Länder die jeweilige Bundesbeteiligungsquote untertrieben. Laut Bericht erwarte die Bundesregierung, dass die Länder die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel sach- und kostengerecht verwendeten. Der Bericht der Bundesregierung mache nicht deutlich, aufgrund welcher Erkenntnisse die Bundesregierung fürchte, dass die Länder die zur Verfügung gestellten Mittel nicht sach- und kostengerecht verwendeten.

Hintergrund des Entwurfs eines Gesetzes zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ auf Drucksache 19/5465 sei der Beschluss der Regierungen des Bundes und der Länder vom 18. September 2018,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dass der flüchtlingsbezogene Anteil der vom Bund gemäß dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellten Entlastungen für ein Jahr verlängert werde. Die finanzielle Entlastung der Bundesländer durch den Bund solle technisch durch eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung erfolgen. Dadurch erhalte der Bund geringere Einnahmen aus der Umsatzsteuer – die Mindereinnahmen beliefen sich 2018 auf rund 1,6 Mrd. Euro, 2019 auf rund 6,1 Mrd. Euro und in den Jahren ab 2020 auf jeweils rund 2,2 Mrd. Euro. Für die Bundesländer ergäben sich dadurch Mehreinnahmen im Jahr 2018 in Höhe von rund 1,6 Mrd. Euro, 2019 5,1 Mrd. Euro und in den Jahren ab 2020 rund 2,2 Mrd. Euro. Die Mehreinnahmen der Gemeinden beliefen sich auf 1 Mrd. Euro im Jahr 2019. Die Fraktion DIE LINKE. stimme der beabsichtigten finanziellen Entlastung der Länder und Kommunen durch den Bund zu.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** unterstrich, es sei gut, dass die im Jahr 2018 für die Kommunen bereitgestellten Mittel für die Unterbringung und Integration von Geflüchteten auch im Jahr 2019 fließen würden. Die Regierung wolle die pauschale Erstattung für Asylbewerberinnen und Asylbewerber in Höhe von 670 Euro pro Monat und die Integrationskostenpauschale in Höhe von 2 Mrd. Euro mit einer leichten Aufstockung fortführen. Außerdem solle auch die Übernahme der Unterkunftskosten für anerkannte Asylbewerberinnen und Asylbewerber durch den Bund bestehen bleiben. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN begrüße dies und stimme dem Gesetzentwurf daher zu.

Zu kritisieren am Gesetzentwurf sei, dass diese Zusage nur für ein Jahr gelte. Die Integration werde im Jahr 2019 aber nicht abgeschlossen sein. Wie es ab 2020 weitergehe, bleibe somit offen. Die Kommunen bekämen somit keine Planungssicherheit. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierte weiterhin, dass die Erstattung der Unterkunftskosten für anerkannte Asylbewerberinnen und Asylbewerber nicht direkt, sondern über die Umsatzsteueranteile der Kommunen erfolgen würde. Das bedeute, dass nicht die Kommunen, die besonders hohe Unterkunftskosten hätten, entsprechend entlastet würden, sondern die Kommunen mehr Mittel bekämen, die schon besonders finanzstark seien. Das sei ungerecht und nicht nachvollziehbar. Außerdem bekämen die Kommunen für die „Geduldeten“ – also für abgelehnte Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die gleichwohl nicht abgeschoben werden könnten – keinerlei Unterstützung. Das sei unverständlich, da die Gründe für die Duldung – wie Krankheit oder die Ablehnung der Herkunftsländer, die Menschen zurückzunehmen – nicht von den Kommunen zu vertreten seien.

Zur Unterrichtung der Bundesregierung auf Drucksache 19/2499 hat der Haushaltsausschuss keinen über die Kenntnisnahme hinausgehenden Beschluss gefasst.

Sodann beschloss der **Haushaltsausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf auf Drucksachen 19/5465, 19/6090 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 28. November 2018

Eckhardt Rehberg Berichterstatter	**Martin Gerster** Berichterstatter	**Peter Boehringer** Berichterstatter
Otto Fricke Berichterstatter	**Dr. Gesine Lötzsch** Berichterstatterin	**Sven-Christian Kindler** Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.